

KONTEKSTUALITAS *AFFIRMATIVE ACTION* DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN DI YOGYAKARTA

Widhiana Hestining Puri*

Abstract: The land policy in Yogyakarta Special Province, especially the one related to land ownership by the Indonesian-Chinese blood, is different from that of another region. It is stated on the Governor's Instruction No. K. 898/I/A/1975 about The Uniformity of Giving the Right on Land Policy to Non Indonesian citizens, Indonesian-Chinese blood which states that they are not allowed to own the land. The policy is called the affirmative action that is the positive discrimination having the ideological purpose of reaching the justice and similarity for The Indonesian origins in Yogyakarta. The affirmative action needs some requirements to get the effective implementation.

Keywords: Affirmative action, land policy, Yogyakarta.

Intisari: Kebijakan pertanahan yang berlaku di DIY khususnya dalam pemilikan tanah oleh WNI keturunan Tionghoa berbeda dengan daerah lainnya. Berdasarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi, WNI keturunan Tionghoa tidak diijinkan untuk menguasai tanah dengan status Hak Milik. Kebijakan ini disebut sebagai *affirmative action*/diskriminasi positif yang memiliki tujuan ideologis untuk mencapai keadilan dan kesetaraan, khususnya bagi WNI asli/pribumi di DIY. *Affirmative action* mensyaratkan sejumlah hal dalam pelaksanaannya agar dapat berlaku secara benar dan efektif. Tulisan ini berusaha mengupas sejauhmana pelaksanaan kebijakan tersebut sekaligus kontekstualitasnya dalam kaitan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan Indonesia dan globalisasi.

Kata Kunci: *Affirmative action*, pertanahan, Yogyakarta.

A. Pengantar

".. Hingar-bingar HUT Ke-64 Kemerdekaan RI tahun ini sedikit berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Di sela-sela rasa bangga, terselip kepedihan. Akhir Juli 2009, saat mengurus akta jual beli tanah seluas 126 meter persegi (kredit pula) pada seorang notaris di Sleman, Yogyakarta, keindonesiaan saya kembali dipertanyakan."¹

Negara Indonesia memiliki tujuan utama dalam bidang ekonomi untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengejawantahan tujuan ini salah satunya terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengatur

bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Sangatlah jelas bahwa negara memiliki peran strategis sebagai pengembal amanat kedaulatan rakyat untuk menjalankan pemerintahan guna mencapai tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan salah satunya dengan mengatur peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan kekayaan alamnya. Negara diberikan kewenangan besar melalui Hak Menguasai Negara (HMN) yang merupakan gempilan dari Hak Bangsa.² Isi kewenangan HMN tersebut

* Staf pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

¹ Lihat *Kompas* 8 September 2009 pada bagian Surat untuk Redaksi dengan judul "Status Hak Milik Tanah Bagi WNI Pribumi dan Keturunan."

² Modul Perkuliahan Perbandingan Hukum Tanah. 2009. Istilah gempilan ini diperoleh karena HMN dianggap merupakan bagian kecil bagian dari Hak Bangsa yakni hak seluruh bangsa Indonesia atas tanah diseluruh bagian negara Indonesia.

secara resmi dijabarkan oleh Pasal 2 ayat (2) Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).³ Tahapan berikutnya sebagai perwujudan HMN ini tentunya dapat kita lihat bagaimana negara melakukan pengelolaan maupun institusionalisasi lembaga-lembaga negara yang diberi kewenangan dalam mengurus bumi, air, dan kekayaan alam ini. Sebagai payung hukum dalam pengelolaan pertanahan di Indonesia ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960 dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai otoritas yang mengurus pertanahan.

UUPA sebenarnya diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi pengelolaan sumber-sumber agraria. Namun dalam kenyataannya, UUPA hanya dijadikan acuan oleh BPN atau bidang pertanahan saja. Sedangkan dimensi agraria yang lain seperti kehutanan, pertambangan, air, serta bidang pembangunan lain yang bersentuhan dengan tanah juga memiliki payung hukum sendiri yang bersifat sektoral. Hal ini tentunya mendorong munculnya banyak permasalahan dalam pengelolaan sumber agraria karena tumpang-tindihnya peraturan hukum yang dijadikan acuan/*the jungle regulation* serta egoisme sektoral yang dikembangkan oleh masing-masing institusi.⁴

³ Pasal 2 ayat (2) UUPA mengatur HMN yang memberi wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan, air, dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; serta (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

⁴ Dalam beberapa kesempatan Mantan Kepala BPN Joyo Winoto menyampaikan betapa peliknya masalah agraria di Indonesia karena adanya "*the jungle regulation*." Hal ini karena ada banyaknya peraturan perundang-undangan

Pluralisme hukum dalam bidang pertanahan tidak berhenti pada egoisme sektoral kelembagaan negara yang mengatur, namun juga masuk ke ranah sistem pemerintahan. Bentuk negara Indonesia yang republik tidak memungkinkan adanya negara di dalam negara. Yang ada adalah daerah di dalam negara dengan memberikan keleluasaan pengembangan potensi daerah melalui sistem pemerintahan desentralisasi serta pengakuan keistimewaan beberapa daerah/provinsi yang kesemuanya dikukuhkan melalui peraturan perundang-undangan. Sebut saja salah satu daerah yang sangat menonjol karena dianggap memiliki "kebijakan pertanahan tersendiri" adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa mempunyai keistimewaan asal-usul dan di jaman Republik Indonesia mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa (*zelfbesturende landschappen*). Hal ini sangat berkaitan erat dengan sejarah perjuangan pada masa penjajahan Belanda. Fakta masa lalu memang menunjukkan adanya penghargaan pemerintah Indonesia kepada Kasultanan Yogyakarta yang menyatakan diri sebagai bagian dari wilayah Indonesia yang notabene pada saat itu diakui oleh pemerintah Hindia Belanda telah memiliki kedaulatan sendiri. Kita tentunya menyadari bahwa bidang pertanahan mendapatkan dampak juga berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ada urusan yang layak didesentralisasikan kepada daerah dan ada yang menjadi wewenang pemerintah pusat. Masalah pertanahan sebagai masalah yang penting tentunya akan ada banyak problematika yang muncul ketika ada beberapa aturan hukum yang bertentangan. Apalagi praktek yang dilakukan terjadi dalam lingkup wilayah yang kecil, misalnya

dalam bidang agraria yang berlaku di Indonesia yang digunakan sebagai acuan/payung hukum bagi tiap-tiap sektor agraria yang sebagian besar saling bertentangan dan tumpang tindih.

satu provinsi yang dinyatakan istimewa. Contoh nyatanya adalah sebagaimana latar belakang kasus yang diuraikan diatas. Perlakuan berbeda akan diterima bagi warga negara Indonesia khususnya keturunan Tionghoa dalam memiliki hak atas tanah di Yogyakarta dengan di wilayah lain di Indonesia. Kiranya kajian ini akan menjadi hal yang menarik serta memberikan pemahaman yang lebih luas bagi kita semua.

Telah ada penelitian sejenis yang dilakukan oleh Hendras Budi Pamungkas di tahun 2006 yang berjudul "*Tinjauan Yuridis Terhadap Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi*"⁵. Dalam penelitiannya, Hendras menarik kesimpulan antara lain bahwa kebijakan pertanahan yang diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta setelah keluarnya UU Kewarganegaraan, mengenai pelayanan pertanahan masih mengacu pada Instruksi 898/1975. Artinya eksistensi kebijakan tersebut masih ada dan tetap berlaku. Namun penelitian ini tidak mengkaji kontekstualitas kebijakan dimaksud yang oleh banyak kalangan hukum disebut sebagai *affirmative action*.

Permasalahan yang menggelitik kita semua adalah bagaimanakah konsep *affirmative action* yang disebut-sebut sebagai diskriminasi positif dalam kebijakan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana juga kontekstualitasnya terhadap kebijakan pertanahan Indonesia secara luas?

Metode penelitian yang dipergunakan adalah penelitian hukum kualitatif dengan pendekatan

sosiologis/ empiris. Data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini akan diperoleh melalui wawancara, observasi dan studi literatur yang terkait erat dengan praktek kebijakan pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) wilayah Yogyakarta juga melalui bahan hukum lain baik primer maupun sekunder.

B. Yogyakarta Sebagai Daerah "istimewa" Bagi Indonesia

Berbicara soal Yogyakarta, maka kita tidak bisa lepas dari sejarah panjang terbentuknya negara Republik Indonesia pada masa lalu. Bagaimana sebuah kasultanan/ kerajaan/daerah swapraja yang memiliki kedaulatan sendiri secara "*legowo*" menundukkan diri dan menyatakan sebagai bagian dari negara Indonesia yang notabene saat itu baru saja berdiri. DIY memiliki luas 3.85,80 km² dan berdasarkan sensus penduduk 2010 memiliki jumlah penduduk 3.452.390 jiwa dengan proporsi 1.705.404 laki-laki dan 1.746.986 perempuan, serta memiliki kepadatan penduduk sebesar 1.084 jiwa per km².⁶ Padahal apabila ditilik dari luas wilayah maupun kedaulatan pemerintahan pada saat itu, bahkan posisi Kasultanan Yogyakarta lebih luas dan mapan dari pada Indonesia yang baru berdiri. Maka tidak mengherankan apabila Yogyakarta menjadi pilihan pertama sebagai lokasi pemindahan ibukota negara Indonesia sebagaimana pernah terjadi saat Jakarta (*Batavia*) dalam keadaan genting akibat peperangan dengan Belanda di tahun 1946.⁷ Posisi Yogyakarta bagi negara Indonesia secara yuridis formil diakui oleh pemerintah melalui penetapan Daerah Istimewa Yogyakarta berda-

⁵ Hendras Budi Pamungkas. 2006. *Tinjauan Yuridis Terhadap Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi*. Pustaka Agraria.org. Diakses tanggal 20 Desember 2012.

⁶ <http://yogyakarta.bps.go.id/>. Diakses tanggal 20 Desember 2012.

⁷ Sejarah mencatat, Indonesia pernah memindahkan ibukota sebanyak 3 kali. Peristiwa ini terjadi setelah proklamasi kemerdekaan. Setelah Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya, situasi di negeri ini belum stabil. Ibukota pernah dipindahkan ke Yogyakarta, Bukittinggi, dan Jakarta.

sarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mempunyai kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri termasuk masalah keagrariaan. Keistimewaan Yogyakarta diperkuat dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 225 yang menyatakan bahwa:

“Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dengan undang-undang lain.”

Begitu tingginya penghormatan dan penghargaan pemerintah bagi Yogyakarta pada masa itu, sehingga pemerintah menetapkan Yogyakarta sebagai salah satu provinsi dengan status daerah istimewa di samping Aceh. Banyak keistimewaan lain yang bisa ditonjolkan dari Provinsi Yogyakarta. Bahkan keistimewaan tersebut semakin menonjol setelah disahkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁸

C. Konsep Affirmative Action di Indonesia

Pengertian awal *affirmative action* adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. *Affirmative action* merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) atau langkah-langkah khusus yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum. Karena jaminan pelaksana-

annya harus ada dalam konstitusi dan undang-undang. Guna menjamin pemberlakuan hal tersebut, UUD 1945 dalam Pasal 23 mengisyaratkan pelaksanaan kebijakan tersebut di Indonesia.

Andri Rusta menjelaskan bahwa *affirmative* mempunyai tiga sasaran yaitu:⁹

1. memberikan dampak positif kepada suatu institusi agar lebih cakap memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme di tempat kerja
2. agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya bias gender maupun bias ras dalam segala kesempatan
3. sifatnya lebih sementara tapi konsisten, ketika sasaran untuk mencapai kegiatan telah tercapai, dan jika kelompok yang telah dilindungi terintegrasi, maka kebijakan tersebut bisa dicabut.

Dapat dikatakan bahwa penekanan *affirmative action* adalah adanya persamaan/*equality* dalam kesempatan dan persamaan terhadap hasil yang dicapai. Negara berkewajiban membuat peraturan khusus bagi mereka yang karena kondisi dan rintangannya tidak dapat menerima manfaat dari ketentuan yang bersifat netral tadi.

⁹ Jurnal Perempuan #63 “Catatan Perjuangan Politik Perempuan: Affirmative Action”. Diakses tanggal 25 Desember 2012. Ketentuan tentang affirmative action diatur, yaitu dalam Bab X A tentang Hak Asasi Manusia pasal 28 H ayat (2) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal ini didasarkan atas kesadaran bahwa satu peraturan yang netral, yang diberlakukan sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya, akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda yang berdampak lahirnya ketidakadilan. Dukungan terhadap *affirmative action* juga terdapat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yaitu “Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan”.

⁸ Berdasarkan UU No. 13 tahun 2012, keistimewaan DIY meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Tindakan ini disandarkan pada fungsi hukum sebagaimana dinyatakan oleh Roscoe Pound yakni sebagai sarana untuk mencerminkan ketertiban dan keadilan (*social control*), serta melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) untuk merubah perilaku masyarakat.¹⁰

Istilah *affirmative action* memiliki makna ideologis. Sama sekali bukan berarti politik “belas kasihan”. Namun memiliki sebuah cita-cita luhur yang diharapkan di masa mendatang. Jika melihat tujuan penerapan kebijakan ini adalah untuk mencapai keadilan, maka Aristoteles membedakan keadilan dalam 2 jenis.¹¹

1. *Justisia distributive* yang menghendaki setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya.
2. *Justisia commutative* yang menghendaki setiap orang mendapatkan hak yang sama banyaknya (keadilan menyamakan).

Indonesia memang menerapkan kebijakan *affirmative* dalam beberapa bidang kehidupan bernegara. Kesemuanya ditetapkan pemerintah sebagai upaya mewujudkan ciri/ prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang disebutkan dalam UUD 1945.¹² Orientasi dan tujuan utama dari pelaksanaan *affirmative action* oleh negara/ pemerintah semata-mata adalah untuk menciptakan kedudukan yang seimbang diantara kelompok masyarakat baik atas dasar gender, ras, faktor ekonomi, pendidikan, dan sebagainya. Ketentuan tentang *affirmative action* diatur juga dalam Bab X A tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28 H ayat (2) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan

perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal ini didasarkan atas kesadaran bahwa satu peraturan yang netral, yang diberlakukan sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya, akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda yang berdampak lahirnya ketidakadilan. Negara berkewajiban membuat peraturan khusus bagi mereka yang karena kondisi dan rintangannya tidak dapat menerima manfaat dari ketentuan yang bersifat netral tadi.

Beberapa kebijakan yang secara terbuka diklaim pemerintah sebagai bentuk *affirmative action* di Indonesia diantaranya adalah:

1. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu Legislatif) telah mengakomodasi tindakan afirmatif bagi perempuan. Ditentukan bahwa dalam daftar calon legislatif yang diajukan oleh partai politik, minimal harus terdiri dari 30% persen perempuan. Hal ini juga diperkuat dengan beberapa aturan hukum yang mengizinkan pelaksanaan kebijakan *affirmative* tersebut dalam kaitannya dengan gender. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU RI No. 7 Tahun 1984 **serta Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita;**
2. Kebijakan nasional untuk percepatan pembangunan sejumlah daerah tertinggal sebagai suatu tindakan afirmatif (*affirmative action*) yang merupakan langkah strategis pemerintah dalam upaya pemerataan pembangunan. Berdasarkan sumber dari Kementerian Negara Percepatan Daerah Tertinggal, saat ini masih sebanyak 183 kabupaten di Indonesia masih berstatus daerah tertinggal, sebagian besar daerah tertinggal ini berada di kawasan Indonesia bagian timur. Sehingga atas daerah-daerah tersebut dilakukan kebijakan diskriminasi untuk mempercepat kemajuan

¹⁰ Esmi Warassih, 2005. Sebagai sarana kontrol sosial hukum berfungsi mempengaruhi warga masyarakat agar bertingkah laku sejalan dengan apa yang telah digariskan sebagai aturan hukum, termasuk nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat. hlm: 120.

¹¹ Esmi Warassih., *op.cit.* hlm 24-25.

¹² Lihat UUD 1945. Ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*).

mereka menuju posisi setara dengan daerah lain diantaranya melalui pengalokasian dana pembangunan dari Kementerian Negara Percepatan Daerah Tertinggal.¹³

D. Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta

Kebijakan pertanahan yang berlaku di Yogyakarta dapat kita bedakan menjadi 2 periode:

1. Sebelum pemberlakuan UUPA

Sebagai daerah istimewa, Yogyakarta telah mempunyai kebijakan pertanahan tersendiri. Kebijakan ini diatur dalam UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Lebih spesifik lagi, kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, kemudian bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa diatur dalam Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas tanah kepada seorang WNI Non Pribumi sebagaimana dinyatakan: “Guna penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warga negara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta: Apabila ada seorang Warga Negara Indonesia non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak”.

2. Setelah lahirnya UUPA

Namun dalam perjalanan politik dan ketanegaraan Indonesia, terjadi perubahan atas konsep keistimewaan negara ini. Perubahan rejim dari pemerintahan orde lama ke orde baru menunjukkan juga konsep keagrariaan yang akan dikembangkan. Komitmen untuk mewujudkan negara kesatuan yang sentralistik dan utuh dengan prioritas penanganan urusan pemerintahan terpusat mengharuskan pemerintah untuk menyeragamkan kebijakan pemerintahan bagi semua daerah di Indonesia. Pada tahun 1984, pemerintah memiliki komitmen kuat untuk menerapkan UUPA sebagai payung hukum bagi pengelolaan dan pengaturan sumber agraria di seluruh wilayah Indonesia. Komitmen ini ditandai dengan upaya pemberlakuan UUPA secara penuh di wilayah Yogyakarta berdasarkan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984, dalam Pasal 1 disebutkan:

“Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”

Dan sebagai wilayah yang telah menyatakan diri sebagai bagian dari Indonesia, aturan ini juga di terapkan di Yogyakarta. Untuk pelaksanaannya dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Selain itu juga diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Namun, hal yang menarik di Yogyakarta aturan hukum pertanahan lama masih diberlakukan sampai saat ini. Dalam memberikan pelayanan pertanahan, dikenal adanya perbedaan antara WNI

¹³<http://www.pkb-majalengka.or.id/index/kemenag-pdt-kembangkan-pertanian-di-daerah-tertinggal>. Diakses tanggal 2 Februari 2013.

pribumi dan WNI keturunan. Hal ini diatur dalam Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seseorang Warga Negara Indonesia Non-Pribumi. Yang apabila dikaji secara substansial justru akan terlihat adanya pertentangan dengan kebijakan awal tentang pemberlakuan UUPA di Yogyakarta. Kebijakan pertanahan yang berlaku di Yogyakarta memiliki kekhususan dan berbeda dengan daerah lain yang lebih dikenal dengan istilah *affirmative action*. Berdasarkan instruksi tersebut ditetapkan bahwa bagi warga negara Indonesia non-pribumi hanya diperkenankan untuk mempunyai hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai serta tidak diperkenankan menjadi pemegang Hak Milik atas tanah. Hal inipun dalam prakteknya mengerucut pada WNI keturunan Tionghoa. Ketentuan ini masih berlaku sampai sekarang dan secara konsisten diterapkan oleh BPN di wilayah Yogyakarta. Akibatnya sudah bisa ditebak bahwa muncul banyak keluhan dan pengaduan berkenaan dengan hal ini khususnya oleh para WNI keturunan yang mengalami kesulitan dalam memperoleh hak milik atas tanah.

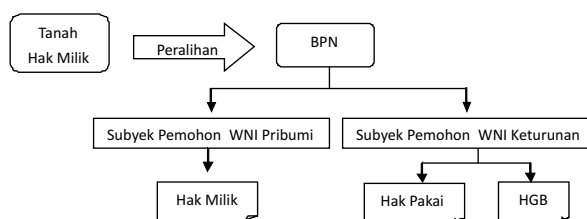
Warga negara Indonesia keturunan yang tinggal dan berdomisili di wilayah Yogyakarta mengalami kesulitan untuk memperoleh hak milik atas tanah. Padahal secara yuridis formal, mekanisme yang dilakukan untuk memperoleh hak milik atas tanah telah dilakukan secara benar. Sesuai dengan ketentuan UUPA, cara perolehan hak milik dapat melalui 2 (dua) cara, pertama melalui penetapan pemerintah. Dalam hal ini didahului dengan adanya permohonan untuk dapat memperoleh Hak Milik atas tanah untuk obyek berupa tanah negara. Permohonan ini akan ditindaklanjuti melalui keputusan penetapan pemerintah untuk menolak ataupun

mengabulkan permohonannya. Cara kedua adalah karena undang-undang. Terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang dalam hal ini adalah karena ketentuan konversi. Konversi adalah penyesuaian hak atas tanah yang lama baik yang berdasarkan Hukum Barat (Hak Barat) dan Hukum Adat (Hak Indonesia) ke dalam sistem hukum yang baru, yakni yang berdasarkan UUPA. Melalui UU ini akan dilihat kesesuaian jenis hak atas tanah lama yang ada dengan hak baru yang ditetapkan melalui UUPA. Namun tentunya juga dengan melihat karakteristik hak yang ada, misalnya syarat tentang subyek hak yang berkaitan erat dengan kewarganegaraannya. Perlu diperhatikan bahwa hak milik hanya dapat dimiliki oleh orang Indonesia dengan kewarganegaraan tunggal serta beberapa badan hukum tertentu yang ditentukan menurut peraturan undang-undang. Kesemua hak milik yang muncul pertama kali tersebut wajib didaftarkan untuk diterbitkan sertifikat bukti kepemilikan yang memiliki kekuatan pembuktian kuat. Dari proses-proses awal terbitnya hak milik pertama kali tersebut, dalam perjalanannya akan terjadi peralihan baik melalui perbuatan hukum maupun karena peristiwa hukum. Peralihan hak milik melalui jual beli adalah hal yang paling jamak terjadi sebagai bentuk peralihan kepemilikan tanah. Melalui jual beli, akan terjadi peralihan subyek pemegang hak milik dari pemilik awal kepada pembeli tanah yang baru. Proses pendaftaran tanah yang dilakukan selanjutnya bertujuan untuk melakukan perubahan penyesuaian data terhadap sertifikat bukti kepemilikan tanah dengan data pemilik yang baru. Pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya peraturan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Perkebunan No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah. Dalam

proses pendaftaran tanah/jual beli inilah umumnya mulai muncul permasalahan.¹⁴ Karakteristik hak milik sebagai hak yang terkuat dan terpenuh atas tanah membuatnya berada pada tingkat tertinggi sehingga secara otomatis ia tidak bisa lagi di tingkatkan menjadi bentuk hak atas tanah yang lain, namun justru bisa diturunkan kepada bentuk lain apabila persyaratan tentang subyek dan peruntukannya dinilai tidak sesuai oleh pemerintah dalam hal ini BPN. Hal ini diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai.

Kemungkinan hak milik menjadi HGU bisa terjadi setelah melalui beberapa tahapan. Karena seperti juga kita ketahui bahwa HGU hanya terjadi di atas tanah negara. Artinya ada proses pelepasan/penyerahan hak atas tanah kepada negara untuk kemudian tanah tersebut dimohonkan HGUnya oleh pengusaha perkebunan. Dan ketika HGU berakhirpun, tanah tersebut akan kembali menjadi tanah negara. Konsekuensi selanjutnya ketika terjadi peralihan kepemilikan kepada WNI keturunan di wilayah Yogyakarta, maka berdasarkan pada Instruksi Kepala Daerah tersebut diberlakukan ketentuan pertanahan yang secara tidak langsung mempersamakan WNI keturunan dengan WNA. Ketentuan tentang perolehan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia juga diberlakukan kepada WNI keturunan.

Bagan Proses Peralihan Hak Milik di Yogyakarta



Sebagaimana disebutkan dibagian awal, BPN yang bertindak sebagai pengelola administrasi pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah selanjutnya melakukan penilaian untuk memastikan bahwa persyaratan perolehan hak milik atas tanah terpenuhi. Secara substansial berdasarkan UUPA, maka dapat dikatakan tidak ada masalah. Namun ketika ketentuan lama berupa Instruksi Kepala Daerah tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seseorang Warga Negara Indonesia Non-Pribumi maka secara khusus mempersempit subyek hak milik menjadi hanya warga negara Indonesia pribumi. Dan kepada para pemohon hak milik yang merupakan WNI keturunan diberikan hak atas tanah dalam bentuk yang lain. Seperti halnya ketentuan UUPA yang diberlakukan bagi WNA untuk dapat memperoleh hak atas tanah. Hal ini masih diikuti syarat yang wajib dilaksanakan seperti:¹⁵

1. Pewarisan/hibah. Kepada mereka yang tidak memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak milik atas tanah (subyeknya), diberikan jangka waktu selama 1 (satu) tahun untuk mengalihkan hak milik tersebut kepada orang lain.
2. Ketentuan lain menerangkan bahwa terhadap WNA dimungkinkan menjadi pemegang hak atas tanah di Indonesia dengan status hak guna usaha atau hak pakai, sesuai peruntukan tanah tersebut.

Seharusnya dengan pemberlakuan Undang-undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewargane-

¹⁴ Hambali Thalib, 2009. *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan, Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Prenada Media Group.

¹⁵ Lihat Pasal 21 UUPA.

garaan, kita sudah tidak mengenal istilah WNI keturunan. Karena berdasar UU ini, Indonesia hanya mengenal pembagian penduduk dalam WNI dan WNA. Penggolongan struktur masyarakat Indonesia pernah terjadi di Indonesia. Pada masa penjajahan Belanda, di Indonesia dikenal penggolongan masyarakat yang secara otomatis juga akan berkaitan dengan hukum mana yang akan berlaku atas golongan tersebut. Adalah Pasal 163 *Indische Staatsregeling (IS)* yaitu sebuah pasal yang mengatur pembagian golongan dihadapan hukum pada jaman kolonial Belanda di Indonesia. Pasal ini baru berlaku sejak *Indische Staatsregeling* mulai berlaku pada tahun 1926. Golongan masyarakat Indonesia pada waktu itu, dibagi menjadi 3 golongan yaitu Golongan Eropa, Golongan Timur Asing, dan Golongan Indonesia (Bumiputera).¹⁶ Adapun alasan perlunya penggolongan masyarakat pada masa itu adalah:

1. Kebutuhan masyarakat menghendaknya, maka akan ditundukkan pada perundang-undangan yang berlaku bagi Golongan Eropa.
2. Kebutuhan masyarakat menghendaki atau berdasarkan kepentingan umum, maka pembentuk ordonansi dapat mengadakan hukum yang berlaku bagi orang Indonesia dan Timur Asing atau bagian-bagian tersendiri dari golongan itu, yang bukan hukum adat bukan pula hukum Eropa melainkan hukum yang diciptakan oleh Pembentuk UU sendiri.

Namun tentunya ketentuan ini sekarang tidak lagi berlaku. Hanya saja, seolah ada fenomena hal yang serupa terjadi saat ini. Jika di masa lalu pemerintah kolonial yang memberlakukan aturan yang merugikan golongan lain, pemerintah Yogyakarta juga membuat semacam penggolongan yang membawa konsekuensi serupa.

Pro dan kontra atas pemberlakuan kebijakan pertanahan ini tentunya ada, bahkan kian menguat. Pihak yang mendukung kebijakan ini beralasan bahwa kebijakan yang ada merupakan bentuk *affirmative action* bagi masyarakat pribumi Yogyakarta. Namun pihak yang menentang kebijakan ini memiliki lebih banyak alasan yang menguatkan. Pertimbangan yang dijadikan alasan diantaranya adanya pernyataan penggunaan UUPA untuk wilayah Yogyakarta, UU Kewarganegaraan, UU HAM, dan lain sebagainya. Bahkan penetapan UU keistimewaan Yogyakarta beberapa waktu yang lalu juga memberikan implikasi atas kebijakan ini di ranah implementasi.

E. Kontekstualitas Affirmative Action Dalam Bidang Pertanahan

Kita tentunya sudah tidak asing dengan istilah kontekstualitas yang seringkali muncul dalam berbagai perbincangan dewasa ini. Kontekstualitas berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia berarti mengembalikan/melakukan kajian dengan merujuk pada teks kalimat yang ada. Konstitusi Indonesia mengadopsi prinsip perbedaan (*difference principle*), pada Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*”. Hal ini menjadi dasar penerapan *affirmative action* atau *positive discrimination* secara konstitusional. Sebagaimana telah dikemukakan diawal bahwa *affirmative action* ini bukan merupakan kebijakan “belas kasih” namun dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Ada beberapa faktor yang bisa kita gunakan untuk menilai kebijakan pertanahan yang terkandung dalam Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyebaran *Policy* Pemberian Hak atas tanah kepada seorang WNI Non Pribumi:

1. Merupakan sebuah kebijakan yang memiliki

¹⁶ Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. hlm 53.

tujuan tertentu dalam rangka mencapai kesejahteraan/kedudukan seimbang dari suatu kelompok tertentu;

2. Konsisten dan memiliki jangka waktu yang terbatas/bersifat sementara;
3. Adanya pengawasan.

Kita perlu mengupas kebijakan ini secara lebih mendetail berdasarkan persyaratan sebuah kebijakan disebut sebagai *affirmative action*. Hal pertama yang harus kita lihat adalah pada tujuan implisit dari kebijakan ini. Kebijakan ini berusaha melindungi tanah-tanah yang ada di Yogyakarta agar tidak sepenuhnya dikuasai/dimiliki oleh WNI non pribumi. Luas wilayah di Yogyakarta sendiri adalah sekitar 3.185,80 km² dengan jumlah penduduk pada tahun 2010 sebanyak 3.452.390 jiwa. Dari data ini dapat kita rinci dengan suku bangsa yang mendiami wilayah Yogyakarta sebagaimana tercantum dalam tabel berikut ini:

Tabel Komposisi Suku Bangsa di Wilayah Yogyakarta

No	Suku Bangsa	Jumlah Populasi	Konsentrasi (%)
1	Jawa	3.020.157	96,82
2	Sunda	17.539	0,56
3	Melayu	10.706	0,34
4	Tionghoa	9.942	0,32
5	Batak	7.890	0,25
6	Minangkabau	3.504	0,11
7	Bali	3.076	0,10
8	Madura	2.739	0,09
9	Banjar	2.639	0,08
10	Bugis	2.208	0,07
11	Betawi	2.018	0,06
12	Banten	156	0,01
13	Lain-lain	36.769	1,18

Sumber: Data BPS tahun 2010.

Dari data ini kita tentunya bisa melihat, bahwa alasan penerapan kebijakan tersebut tentunya

bukan pada tinjauan kuantitas/jumlah populasi antara warga pribumi dan non pribumi khususnya Tionghoa. Data yang hampir sama juga ditunjukkan pada periode tahun 1811-1816, jumlah etnis Tionghoa di Yogyakarta sebesar 2.202 jiwa dengan rincian sebanyak 1.201 laki-laki dan 1.001 perempuan.¹⁷ Namun kita tentunya paham, bahwa sejarah panjang perjuangan bangsa Indonesia khususnya masyarakat Yogyakarta melawan para penjajah, menempatkan masyarakat asli sebagai golongan dengan tingkat pendidikan, ekonomi, sosial, dan bahkan kesehatan yang rendah. Golongan seperti timur asing/Tionghoa terkenal memiliki kemampuan ekonomi, etos/budaya kerja, serta kemampuan komunikasi dan bisnis yang sangat tinggi. Hal ini tentunya membawa kekhawatiran tersendiri dari pemerintah Yogyakarta. Sebagai kelompok etnis terbesar ketiga di Yogyakarta, etnis Tionghoa memang terkenal memiliki jiwa bisnis dan perdagangan yang sangat kuat. Bahkan tidak jarang untuk memperkuat jaringan bisnisnya mereka tidak segan merantau atau membeli properti khususnya tanah guna kelancaran usahanya. Hal ini ditambah lagi dengan catatan sejarah yang menunjukkan bahwa pernah terjadi gerakan perlawanan dari etnis Tionghoa pada masa pra kemerdekaan yang akhirnya menyebabkan pecahnya Kerajaan Mataram. Berbagai faktor tersebut tentunya menyumbang lahirnya pemikiran dan kekhawatiran di masa depan yang turut membawa dampak pada penguasaan tanah yang luasnya terbatas namun didesak dengan permintaan yang tinggi. Oleh karenanya tidak mengherankan apabila asumsi inilah yang mendasari keluarnya kebijakan pembatasan penguasaan tanah tersebut khususnya

¹⁷ Data diperoleh dari Catatan Raffles saat menjabat sebagai Gubernur Jenderal di Jawa. Di mana saat itu masyarakat Tionghoa terkonsentrasi di sekitar pasar, di antara benteng Belanda (Vredeburg) dan Kepatihan Danurejan.

dikalangan pengambil kebijakan. Sedangkan ditataran implementasi, BPN maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di wilayah Yogyakarta hanya sekedar melaksanakan ketentuan dan aturan yang telah ada tersebut sampai dengan sekarang.

Faktor kedua adalah bahwa kebijakan ini telah berlangsung selama hampir 37 (tiga puluh tujuh) tahun secara konsisten. Bahkan ditengah perkembangan dan menjamurnya berbagai peraturan perundangan yang silih berganti hadir khususnya dalam bidang pertanahan, kebijakan ini tetap berjalan dan eksis. Namun sedikit ironis saat *affirmative action* yang dinyatakan sebagai sebuah kebijakan yang sifatnya sementara ini tidak jelas kapan masa berlakunya. Hal ini tentunya mengundang tanya, karena kebijakan ini jika kita kaji dari sudut perundang-undangan lain bisa dikatakan merupakan kebijakan yang diskriminatif. Hal ini akan terdengar rancu juga saat secara suka rela Yogyakarta menyatakan diri menerima dan menyatakan berlaku sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Jika dengan dalih guna memberi keadilan bagi masyarakat pribumi, maka perlu penegasan mengenai jangka waktu maupun ukuran pencapaian kesetaraan yang dimaksud dan kiranya perlu menghilangkan stigma negatif.

Kajian sejarah perlu juga dilakukan untuk melihat nuansa politik lahirnya kebijakan yang bersumber pada Instruksi Kepala Daerah DIY tentang Penyeragaman *Policy* Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non pribumi yang dikeluarkan pada tahun 1975. Pada periode tersebut (1954-1984) urusan agraria/pertanahan merupakan urusan rumah tangga DIY. Dimana Pemerintah DIY berhak memberikan hak milik turun temurun atas bidang tanah kepada WNI. Sehingga kebijakan yang ada tersebut tentunya tidak bermasalah karena memang didasarkan pada kewenangan yang dimiliki oleh Pemda.

Semangat mewujudkan prinsip "*equality before the law*" dan keadilan melalui pencapaian kondisi yang setara antar masyarakat pribumi yang serba terbatas kondisi perekonomiannya serta WNI keturunan yang memang sejak awal teristimewakan dengan kebijakan warisan Kolonial Belanda. Latar belakang ideologis inilah yang menggerakkan Pemerintah Daerah dalam hal ini untuk menerapkan kebijakan pertanahan yang mampu mengayomi masyarakat dan agar tetap memberi ruang bagi mereka yang memiliki kemampuan ekonomi/modal yang terbatas. Namun memang seiring dengan perkembangan jaman serta perkembangan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, terdapat beberapa hal yang kiranya bertentangan dengan semangat keadilan dan prinsip hukum "*equality before the law*". Hal ini sebagaimana ketentuan tentang subjek hak milik dan peristilahan WNI keturunan yang termuat dalam UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia maupun juga PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dalam bidang pertanahan.

F. Kesimpulan

Konstitusi negara kita yaitu UUD 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah berdasarkan atas hukum sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Konsekuensi logis yang tentunya harus kita terima adalah bahwa berbagai elemen/ciri negara hukum harus ada di Indonesia. Salah satu elemen negara hukum yang berusaha diwujudkan di Indonesia adalah prinsip *equality before the law* atau prinsip persamaan kedudukan di depan hukum. Pemaknaan prinsip ini harus kita lihat secara luas dalam koridor tujuan negara hukum

untuk mewujudkan *welfare state*. Prinsip ini berusaha memberikan penghormatan setinggi-tingginya terhadap harkat dan martabat manusia termasuk hak asasi manusia untuk dihormati secara seimbang di mata hukum. Prinsip ini tidak memperkenankan segala bentuk perilaku tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative action* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.¹⁸ Sasaran *affirmative action* terhadap WNI Pribumi lebih didasarkan pada faktor ekonomi, kondisi wilayah/ geografis, serta tinjauan sejarah masa lalu. Namun dengan melihat perkembangan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta sebagai penghormatan atas hak asasi manusia di Indonesia, kebijakan pertanahan ini perlu mendapatkan penyempurnaan. Perlu pembatasan yang lebih tegas dan jelas mengenai jangka waktunya serta keserasian dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Daftar Pustaka

- Ani Widayani Soetjipto. 2005. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jurnal Perempuan #63 "Catatan Perjuangan Politik Perempuan: Affirmative Action". Diakses tanggal 25 Desember 2012.
- Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Esmi Warassih. 2005. *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT. Suryandaru Utama.
- Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan, Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Prenada Media Group
- Hendras Budi Pamungkas. 2006. *Tinjauan Yuridis Terhadap Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi*. Pustaka agrarian.org. Diunduh tanggal 20 Desember 2012.
- Kompas. 8 September 2009. *Surat untuk Redaksi: "Status Hak Milik Tanah Bagi WNI Pribumi dan Keturunan."*
- Oloan sitorus dan Rofiq Laksamana. 2009. *Modul Perbandingan Hukum Tanah*. Yogyakarta: STPN. Tidak diterbitkan.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- <http://yogyakarta.bps.go.id/>. Diakses tanggal 20 Desember 2012.
- <http://www.pkb-majalengka.or.id/index/kemenag-pdt-kembangkan-pertanian-di-daerah-tertinggal>. Diakses tanggal 2 Februari 2013.

¹⁸ Konsep *affirmative action* merupakan sebuah kebijakan yang diijinkan dan dibenarkan dalam rangka mencapai kesetaraan atas sebuah kondisi yang melibatkan kelompok tertentu yang memiliki kedudukan tidak seimbang.